



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de enero de 2026
Nota C-011-26

Administradora General:

Ref.: Reconocimiento por parte de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, del derecho de indemnización a un afectado que no ha demostrado ser un ocupante legítimo a través de una Certificación emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota DSAN No.0045-2026, recibida el día 14 de enero de 2026, mediante la cual eleva formal consulta, respecto a si *"¿debe la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, reconocer el derecho de indemnización a un afectado que no ha demostrado ser un ocupante legítimo a través de una Certificación emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)?"*; materia prolijamente abordada en la consulta C-023-23¹.

Se inicia el análisis pertinente con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que *"se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente*

Magister
ZELMAR RODRÍGUEZ DE MASSIAH
Administradora General de la
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
Ciudad

establecidas...

¹ Consulta C-023-23 de 24 de febrero de 2023.
<https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-023-23%20ASEP.pdf>

establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados".

Se desprende de ello, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Considerando la premisa expuesta *ut supra*, es menester acudir al artículo 47 de la Constitución Política, que consagra la garantía fundamental del derecho a la propiedad privada, así como al artículo 48 ibídem, el cual aborda el proceso especial de expropiación, por motivos de utilidad pública o interés social.

Sobre ésta última norma fundamental, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 5 de mayo de 2017, exteriorizó lo siguiente:

"... si bien es cierto que por disposición legal se establece la adquisición por acuerdo para el uso de un bien inmueble (público y privado); y que frente al hecho de que fallare el acuerdo, el ente regulador, es decir, **a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, se le atribuye facultad para ese uso, adquisición forzosa de bienes e imponer las servidumbres forzosas cuando no se logre acuerdo**, en caso como el que nos ocupa, este Tribunal estima que no se puede obviar otra normativa que regula la materia de electricidad, como el **artículo 3 de la Ley 6 de 1997** que le atribuye a la **transmisión de electricidad el carácter de servicio público de utilidad pública**, su artículo 117 que declara de utilidad pública a aquellos bienes que sean conveniente para las obras de instalación y actividades de generación, interconexión y transmisión, y su artículo 118 que otorga derechos...

...

...es oportuno recordar que la forma extraordinaria de perder la propiedad está prevista constitucionalmente en el segundo párrafo del artículo 48 de la Constitución, que establece la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social:

...

De igual manera, es pertinente señalar que, en materia de derechos, la propia Constitución Política en su artículo 50, dispone que, "Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Esa norma constitucional pone de manifiesto, **el principio de derecho público de que el interés general prima sobre el particular.**

(Lo resaltado es del Despacho)

En concordancia, el Código Civil, en su artículo 337, define propiedad como el "*derecho a gozar y disponer...*

y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley"; y, en su artículo 339, agrega que "el dueño de un terreno lo es del suelo y del subsuelo". En tanto que el artículo 338 trata sobre la expropiación forzosa, al indicar que "nadie podrá ser de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización".

En otro aspecto, el artículo 3 de la Texto Único de la Ley No.6 de 3 de febrero de 1997, "*Por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad*", tal como acertadamente indica en su solicitud, otorga un **carácter de servicio público** a las actividades de "*generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente*".

Dicho Texto Único, posteriormente en su artículo 127, declara de **utilidad pública a todos los inmuebles**, que "*sean necesarios, convenientes, útiles o usualmente empleados para las obras, instalaciones y actividades de generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad destinada al servicio público*".

Con relación a quién debe recibir la indemnización, el artículo 129 ibídem, denominado "*Adquisición por acuerdo*", taxativa y contundentemente ordena que los acuerdos se gestionen de manera directa con los propietarios de los inmuebles, en caso que estos bienes pertenezcan a particulares.

En igual sentido se manifiesta el artículo 136 del Texto Único de la Ley No.6 de 1997, al establecer que el dueño del predio, sobre el cual se impone la servidumbre, tendrá derecho a los siguientes pagos:

- 1.- Compensación por los terrenos; e,
- 2.- Indemnización por los perjuicios o limitaciones a su derecho de propiedad.

Por su parte, el artículo 63 "*Compensación al Legítimo Ocupante*" del Decreto Ejecutivo No.22 de 19 de junio de 1998, que reglamenta la Ley No.6 de 1997, establece que la compensación podrá ser reclamada por el tercero que ocupe legítimamente el predio afectado, siempre que esté con anterioridad a la constitución de la servidumbre.

Al respecto, la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General, en su artículo 201, dispone las definiciones expresadas a continuación:

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

59. *Interesado.* Aquella persona que comparece al proceso, ya sea de manera voluntaria o citado por la autoridad, quien ostenta un interés legítimo, que requiere ser protegido y que puede verse afectado con la decisión que la autoridad administrativa competente debe adoptar.

Interés...

60. *Interés legítimo.* Interés individual directamente vinculado al interés público y protegido por el ordenamiento jurídico.

...

109. *Tercero.* Persona natural o jurídica distinta a las partes originarias que se incorpora al procedimiento, con el fin de hacer valer derechos o intereses propios, vinculados al proceso o al objeto de la pretensión o petición."

Tal como se expresó en la consulta C-023-23 antes aludida, la Ley No.38 de 2000 al abordar los conceptos de "tercero" e "interesado", refiere a toda aquella persona natural o jurídica, **distinta a las partes**, que se incorpora al procedimiento, con el fin de hacer valer **derechos o intereses propios o legítimos**, que estén protegidos por el ordenamiento jurídico y pudiesen resultar afectados con la decisión que en su momento emita la Administración.

Resultado de lo anterior, puede apreciarse que el citado artículo 63 del Decreto Ejecutivo No.22 de 1998, reconoce el derecho a indemnización que corresponde al propietario del inmueble afectado por la servidumbre; y, en adición, también protege a quien pueda revestir el carácter de "tercero interesado", es decir que sustente su condición de ocupante legítimo del inmueble, con fecha previa al establecimiento de la servidumbre, debidamente reconocido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), como autoridad competente.

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría es de la opinión jurídica que quien se considere afectado por una servidumbre forzosa y poseedor del derecho a indemnización, debe presentar todos los documentos conducentes y requeridos por las normas jurídicas vigentes, para que las autoridades competentes puedan acreditar y reconocer tal condición,

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-010-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*